COLOCVIU STRATEGIC

UNIVERSITATEA NAȚIONALĂ DE APĂRARE „CAROL I"
CENTRUL DE STUDII STRATEGICE DE APĂRARE ŞI SECURITATE

Nr. 10
2011

POSIBILE OPȚIUNI ALE UNIUNII EUROPENE ÎN DOMENIUL COOPERĂRII REGIONALE TRANSFRONTALIERE (I)

Eugen SITEANU

CONCLUZIE

- ***Apreciem că revenirea arbitrară la vechile unități administrative interbelice, fără o analiză aprofundată a relațiilor actuale între aşezările umane, stabilite pe nivele ierarhice, ar fi o greşeală, multe din fostele reşedințe de județ nefiind în prezent capabile să devină centre de polarizare suficient de puternice încât să poată susține unități administrative de talia județelor.***

În procesul de extindere a UE, spre centrul şi estul Europei, o parte componentă premergătoare în proiectul său de edificare o reprezintă armonizarea arealelor situate de-a lungul frontierelor prin adoptarea şi derularea proiectelor de cooperare transfrontalieră pe multiple planuri şi într-o mare diversitate de forme. În acest cadru, s-a elaborat şi promovat sintagma *„euroregiuni de cooperare transfrontalieră"*, care sugerează dorința statelor din fostul bloc comunist de a participa la acest proces caracteristic perioadei contemporane aflate sub spectrul integrării şi globalizării.

În urmă cu 15-20 ani au existat o serie de accepte pentru această sintagmă şi o mulțime de încercări de definire a acestor structuri teritoriale de cooperare transfrontalieră. Dintr-o gamă largă de accepțiuni însuşite recent şi pe baza aprofundării şi însuşirii mecanismelor de constituire şi funcționare a acestor tendințe de respectare a identității culturale şi de dezvoltare economică, în Europa Centrală şi de Est, se pot fundamenta ştiințific unele opțiuni de proiectare a euroregiunilor şi de cooperare regională transfrontalieră.

Pornim de la ipoteza că în forma în care au fost gândite şi create *euroregiunile de cooperare transfrontalieră*, acestea nici nu sunt şi nici nu au ca obiectiv realizarea unor structuri de guvernare regională prin asocierea voluntară a diferitelor structuri naturale sau politic-administrative frontaliere.

Această precizare a fost făcută pentru a ne fi mai uşor să percepem care sunt obiectivele şi perspectivele acestor structuri teritoriale şi ale cooperării regionale transfrontaliere, în procesul de extindere a Uniunii Europene şi de integrare a statelor care au aderat la UE. Totodată, prin aplicarea de soluții optime acceptate de toți partenerii, se urmăreşte eradicarea diferendelor frontaliere prin încercarea de a transforma areale de divergență în areale de convergență.

1. Procesul constituirii euroregiunilor

Din multiplele definiții acceptate în literatura de specialitate se poate admite că diferențele dintre euroregiuni sunt date de specificul arealului de aplicare. Gradul de favorabilitate sau restrictivitate în privința cooperării regionale transfrontaliere diferă între țările membre UE şi cele din fostul spațiu comunist, pe de o parte, şi, de asemenea, pentru fiecare țară în particular. Conceptul are la bază desigur promovarea cooperării

transfrontaliere şi eliminarea treptată a restricţiilor impuse de frontierele politice.

Asociaţia Europeană a Regiunilor de Frontieră (AERF) susţine că: „în limitele scopului geografic al cooperării, structurile transfrontaliere sunt angajamente pentru cooperarea dintre structuri de guvernare locală sau regională situate de-a lungul frontierei în acord cu promovarea interesului comun şi pentru ridicarea nivelului de trai pentru populaţiile frontaliere”.[1]

Există şi definiţii în care se stipulează că Euroregiunile sunt „structuri teritoriale create în scopul intensificării cooperării interregionale şi transfrontaliere, prin realizarea unui spaţiu coerent de dezvoltare economică, ştiinţifică, socială şi culturală”[2]. De aici rezultă că obiectivul principal este de a crea un sistem transfrontalier funcţional pe diferite domenii de activitate juxtapuse sau integrate.[3]

Totodată, Euroregiunile sunt „forme particulare de cooperare suprafrontalieră a colectivităţilor teritoriale locale. Ele presupun asocierea colectivităţilor teritoriale locale din două sau mai multe state vecine, formând o zonă unitară, caracterizată prin anumite particularităţi sau interese comune”[4].

În urma sintetizării celor câteva definiţii menţionate aici se poate conchide că: *euroregiunea de cooperare transfrontalieră* reprezintă o asociere benevolă, prin respectarea legislaţiilor naţionale şi internaţionale, a unor structuri teritorial - administrative ale unor state, de diferite nivele în scopul eliminării izolaţionismului teritorial, a creării unui cadru de apropiere culturală sau de reconstruire a unor ansamble de acest tip şi de constituire a unor nuclee de dezvoltare economică şi socială în vederea realizării unui echilibru între centru şi periferie şi într-o fază mai avansată a unor sisteme teritoriale funcţionale. Este o fază premergătoare şi pregătitoare integrării acestor state în uniunea Europeană şi de promovare a bunei vecinătăţi cu areale politice contigui celui de desfăşurare a acestui proces.[5]

Această definiţie reflectă cadrul conceptual şi aplicativ cu privire la perceperea (de către cetăţenii din statele central şi est europene), sintagmei *„euroregiuni de cooperare transfrontalieră”*.

Luând în considerare dinamica procesului de cooperare regională transfrontalieră şi existenţa unor diferenţe între modurile de percepere, implementare şi funcţionalitate a euroregiunilor de către statele europene, apreciem că există posibilitatea ca în viitorul apropiat definiţia prezentată să nu mai corespundă din punct de vedere al aplicabilităţii practice în diferite areale ale Europei.

Pe lângă rolul promovării cooperării şi încrederii reciproce, euroregiunile l-au avut şi pe acela de dezvoltare economică şi cooperare în Europa Occidentală. Experienţa acesteia a condus la acceptarea acestei metode de ţările din centrul şi estul Europei, cu unele reţineri din cauza marii diversităţi de percepere a instrumentelor şi mijloacelor de aplicare.

Din cauza complexităţii acestei probleme a proiectării euroregiunilor şi a cooperării regionale transfrontaliere, în UE a apărut o mare diversitate de asemenea structuri euro-regionale, determinate de o serie de factori şi criterii.

Reggio Basiliensis a fost prima euroregiune apărută în 1963 şi care ulterior s-a redenumit „TriRhena”, la frontierele între Elveţia, Germania, şi Franţa, urmată de altele care s-au constituit la frontierele dintre Belgia, Olanda şi Luxemburg, Germania şi Franţa. Apoi, euroregiunile s-au extins într-un ritm rapid, astfel că în prezent, există peste o sută de astfel de structuri de cooperare transfrontalieră extinse de la Oceanul Atlantic şi până la fosta URSS.

Modelul de cooperare în cadrul euroregiunilor a fost susţinut de Uniunea Europeană şi considerat ca o verificare premergătoare aderării la UE a ţărilor respective şi ca un experiment pentru implementarea unor relaţii de natură comunitară între regiuni din statele candidate.

Din cauza multitudinii interpretărilor conţinutului şi competenţelor euroregiunilor de cooperare transfrontalieră, în scopul unei standardizări structurale cât mai concise a acestora, Asociaţia Europeană a Regiunilor de Frontieră (AEFR) a propus următoarele criterii de identificare a conţinutului şi competenţelor Euroregiunilor[6]: Asocieri ale autorităţilor locale sau regionale dispuse de o parte şi de alta a frontierei a două state, având în anumite situaţii ca organizaţii de conducere Adunări Generale; Asocieri transfrontaliere care au un secretariat permanent, dar şi echipe (administrative şi tehnice) care dispun de resurse proprii; Asocieri, în baza dreptului privat, de organizaţii non-profit sau fundaţii dispuse de o parte sau alta a frontierei, care respectă legislaţiile naţionale ale ţărilor respective. Asocieri, în conformitate cu dreptul public, bazate pe acorduri inter-statale, cu implicaţii şi asupra altor aspecte, cu participarea autorităţilor teritoriale ale statelor care au frontieră comună.

Andre Louis Sanguin[7] a propus algoritmul unei bune euroregiuni care cuprinde o schemă logică şi un mecanism de implementare, funcţionare şi dezvoltare a unei structuri (regiuni) de cooperare transfrontalieră

Scopurile şi obiectivele euroregiunilor sunt de o mare diversitate tipologică din cauza conţinutului, actorilor şi acţiunilor care stau la baza rezultatelor activităţilor acestora. De regulă, obiectivele de bază ale euroregiunilor vizează, aşa cum s-a menţionat deja, promovarea înţelegerii şi a cooperării la toate nivelele şi sub diverse forme, a culturii şi a cooperării economice.

Fiecare euroregiune de cooperare transfrontalieră îşi stabileşte propriile obiective, care în mare măsură sunt în strânsă legătură cu scopurile pe care le stabileşte Comunitatea Europeană prin politica regională a acesteia. Scopurile şi obiectivele euroregiunilor ţin cont de mai mulţi factori dintre care cei mai importanţi sunt cei geografici, culturali şi economici.

Colonelul (r.) profesor universitar doctor inginer Eugen SITEANU este absolvent al Colegiului Naţional de Apărare şi al Academiei Tehnice Militare, profesor titular la Academia Comercială Satu Mare şi profesor asociat în Universitatea Naţională de Apărare „Carol I”. A publicat numeroase lucrări de specialitate în domeniile: management, logistică, securitate naţională, strategie şi artă militară.

În tabelul nr. 1 este prezentat algoritmul unei bune euroregiuni.

Nr.	MOTIVAȚIA	CARACTERISTICI
1.	Poziția geografică	Într-un areal transfrontalier care poate deveni centru pentru dezvoltarea economică
2.	Când are loc un astfel de demers	a) Există o tradiție de colaborare dar fără implementare unei instituții euroregionale b) Identificarea unor instituții de tip euroregional care să genereze tradiție în colaborare
3.	Extensiunea	Nu foarte extinsă, suprafața optimă fiind între 3.000 şi 10.000 kmp
4.	Populația	Număr moderat, valoare optimă cuprinsă între 0,5 şi 1 milion locuitori
5.	Rețele interne şi externe	În funcție de extensiunea şi densitatea acestora teritoriul euroregiunii poate fi mai adiacent şi mai continuu.
6.	Instituțiile euroregionale	a) Obiectivul pe termen scurt: realizarea, mobilizarea şi transformarea organizației în instituție funcțională în arealul euroregiunii b) Utilizarea resurselor interne şi externe c) Perspectivă generală pentru reajustare
7.	Funcțiuni	Crearea sensului de indispensabilitate pentru cooperare care va fi urmată urgent de sentimentul de siguranță Euroregional.
8.	Stagiile de funcționare şi instituțiile	a) Existența a 5 secvențe cronologice: Cunoaşterea activă mutuală + indispensabilitatea cooperării transfrontaliere + cooperare tangibilă + acțiuni culturale + Sentiment de siguranță euroregional b) Implementarea instrumentelor instituționale şi acțiuni reale în domeniu
9.	Acoperirea teritorială	Abilitatea Euroregiunii de a reacționa în context local, național şi european

Tabelul Nr. 1. Algoritmul unei bune euroregiuni
Sursa: Alexandru Ilieş, România. Euroregiuni, Editura Universității din Oradea, 2004.

Cooperarea transfrontalieră nu cuprinde numai cele menționate aici, iar diversificarea sferelor de acțiune este şi o consecință a statutului de constituire a acestor structuri de cooperare regională. Cooperarea poate cuprinde şi activități de interes pentru populațiile frontaliere din domeniile: social, sănătate, educație, managementul deşeurilor, a resurselor de apă, conservarea şi protecția mediului, managementul şi organizarea spațiului, turism şi recreere, transporturi, prevenirea şi combaterea dezastrelor naturale.

2. Relația stat național/federal euroregiuni

Pentru promovarea dezvoltării armonioase a Uniunii Europene în ansamblul ei sunt necesare acțiuni care să conducă la consolidarea coeziunii sale economice, sociale şi teritoriale. UE trebuie să aibă în vedere, în mod deosebit, reducerea decalajelor dintre nivelurile de dezvoltare a diferitelor regiuni şi a rămânerii în urmă a regiunilor defavorizate.

E necesar să se acorde o atenție deosebită zonelor rurale, zonelor afectate de tranziția industrială, zonelor defavorizate, precum şi zonelor care sunt afectate de probleme naturale şi demografice grave şi permanente, cum ar fi regiunile insulare, transfrontaliere şi muntoase.

Statele membre trebuie să-şi conducă politicile economice şi să le coordoneze în scopul realizării obiectivelor menționate, iar formularea şi punerea în aplicare a politicilor şi acțiunilor şi realizarea pieței interne să țină seama de aceste obiective prin intermediul unor fonduri structurale (Fondul European de Orientare şi Garantare Agricolă, secțiunea „Orientare”, Fondul Social European; Fondul European de Dezvoltare Regională) şi al fondurilor Băncii Europene de Investiții.

Prin legi sau legi-cadru europene s-ar putea stabili măsuri specifice în afara fondurilor, fără a prejudicia măsurile adoptate în cadrul celorlalte politici ale Uniunii. Aceste legi sau legi-cadru se pot adopta după consultarea Comitetului Regiunilor şi a Comitetului Economic şi Social.[8]

Fondul European de Dezvoltare Regională (creat în 1975) poate contribui la corectarea principalelor dezechilibre regionale din Uniune, prin participarea la dezvoltarea şi ajustarea structurală a regiunilor rămase în urmă şi la reconversia regiunilor industriale aflate în declin.

Analiza noastră se întemeiază pe logica dependențelor spațiale bazată pe opțiunea pentru o anumită organizare teritorial-administrativă, ceea ce conduce la o analiză pertinentă, o analiză care poate constitui începutul unei abordări mai riguroase a dinamicii cooperării (euro)regionale transfrontaliere în UE.

Cunoaşterea evoluției organizării administrativ-teritoriale şi caracterul spontan al structurării spațiului de către puterile locale sau supralocale, ne oferă posibilitatea

---

[1] Cosmin Sabău, *Euroregiunile – forme şi structuri teritoriale de cooperare transfrontalieră*, http://steconomice.uoradea.ro/ anale/ volume/2006/economie-si-administrarea-afacerilor/ 60.pdf, p. 2.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem, p. 3.
[5] Ibidem.
[6] Ibidem
[7] Andre Louis Sanguin, *Langues régionales et relations transfrontalières en Europe,* Editions l'Harmattan, Paris, 1995, p. 21.

definirii în consecință a conceptelor legate de dihotomia raportului centralism-regionalism și rolului factorului politic în dinamica formelor de organizare regională în perioada de după anul 1990.

O analiză deosebită a impactului măsurilor politico-administrative asupra sistemului de localități al euroregiunilor ar putea fi benefică pentru proiectarea corectă a euroregiunilor. Se naşte întrebarea dacă organizarea administrativ-teritorială actuală este adecvată unei dezvoltări de perspectivă a euroregiunilor şi dacă aceasta este rezultatul unor funcții politico-administrative relevante ale orașelor. De asemenea, trebuie analizate marile discontinuități, ținând cont de importanța complexă a unor orașe și funcția politico-administrativă a acestora în cadrul euroregiunilor. O altă întrebare ar fi: care este modalitatea prin care s-ar putea ajunge la o armonizare a ierarhiilor urbane prin ajustarea organizării administrativ teritoriale de tipul euroregiunilor? Răspunsurile la aceste întrebări sunt benefice pentru optimizarea modului de organizare a spațiului pe euroregiuni de cooperare transfrontalieră pentru gestionarea adecvată a resurselor pe care le posedă statele UE.[9]

Gradul actual de fragmentare administrativă românească este prea ridicat în raport cu obiectivele unei dezvoltări regionale autentice. În contextul european comparativ am analizat și zonele transfrontaliere și în special cazul euroregiunii Giurgiu-Ruse.

Opțiunile Uniunii Europene în domeniul cooperării regionale transfrontaliere trebuie să aibă la bază o analiză a efectelor sociale și economice a proiectării euroregiunilor și a regiunilor care vor face parte din acestea.

Conform convenției-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale[10], adoptată la Madrid, 21 mai 1980, România participă la următoarele euroregiuni[11]: Euroregiunea „Carpatica", Euroregiunea „Dunăre-Criș-Mureș-Tisa", Euroregiunea „Dunărea 21", Euroregiunea „Giurgiu-Ruse", Euroregiunea „Dunărea de Sud", Euroregiunea „Danubius", Euroregiunea „Dunărea de Jos", Euroregiunea „Prutul de Sus", Euroregiunea „Siret-Prut-Nistru", Euroregiunea „Dunărea de Mijloc – Porțile de Fier", Euroregiunea „Dunărea Inferioară".

Euroregiunea „Carpatica", înființată la 14 februarie 1993, are 161.192 km^2, o populație de peste 16 milioane de locuitori și cuprinde 5 județe din Ungaria, 9 județe din Slovacia, 4 voievodate din Polonia, 4 regiuni din Ucraina (inclusiv Cernăuți) și 7 județe din România.

Euroregiunea „Dunăre-Criș-Mureș-Tisa" cuprinde 4 județe din România (Timiș, Arad, Caraș Severin, Hunedoara), 4 din Ungaria (Czongrad, Bekes, Jacz Nagykun Szolnok, Bacs-Kiskun Kiskun) și regiunea Voivodina din Serbia și Muntenegru.

Euroregiunea „Dunărea 21" a fost înființată la 18 ianuarie 2002 și cuprinde așezări urbane și rurale din zonele riverane Dunării, din România (orașul Calafat, comunele Poaiana Mare, Desa, Cetate și Ciupercenii Noi), Bulgaria (orașul Vidin și localitățile Rujniti, Macriș, Belogradcic, Lom, Kula, Dimovo și Novo Selo) și Serbia și Muntenegru (orașul Zaicear și localitățile Sokobania, Kladovo, Bolivat, Kniajevat, Bor, Negotin și Madanpec).

Euroregiunea „Giurgiu-Ruse", înființată la data de 23 aprilie 2001, la Giurgiu, cuprinde Primăria Giurgiu, Primăria Ruse și organizația neguvernamentală Agenția Municipală Energetică din Ruse.

Euroregiunea „Dunărea de Sud" a fost creată în martie 2001. Din România fac parte: Asociația Dunărea de Jos, formată din consiliile locale ale municipiilor Alexandria, Turnu Măgurele, Roșiorii de Vede și Zimnicea (județul Teleorman), iar din Bulgaria Asociația „Evroregion Dunav Jug".

Euroregiunea „Danubius" a fost înființată în 2002 fiind o asociație care cuprinde județul Ruse din Bulgaria și județul Giurgiu din România.

Euroregiunea „Dunărea de Jos" a fost creată la începutul anului 1997.

Euroregiunea „Prutul de Sus" a fost înscrisă în Tratatul privind relațiile de bună vecinătate și colaborare între România și Ucraina, semnat la 2 iunie 1997. În septembrie 2000, a fost semnat, la Botoșani, Acordul de constituire a Euroregiunii „Prutul de Sus". Euroregiunea cuprinde județele Botoșani și Suceava din România, Bălți și Edineț din Republica Moldova și Regiunea Cernăuți din Ucraina.

Euroregiunea „Siret-Prut-Nistru" s-a înființat la 18 septembrie 2002, pe baza Protocolului cooperării transfrontaliere a Euroregiunii „Siret-Prut-Nistru" din care fac parte județele Iași, Vaslui și Neamț din România și Chișinău, Ungheni și Lăpușna din Republica Moldova. La 4 decembrie 2002, la Ungheni, a fost semnat Statutul de funcționare a Euroregiunii Siret-Prut-Nistru.

Euroregiunea „Dunărea de Mijloc – Porțile de Fier" a fost înființată la 6 octombrie 2005 și include județele Mehedinți (România), Vidin (Bulgaria) și orașul Kladovo – Districtul Bor (Serbia și Muntenegru).

Euroregiunea „Dunărea Inferioară" a fost creată la 15 noiembrie 2001, la Călărași și cuprinde județele Călărași, Ialomița și Constanța (România), iar din Bulgaria fac parte Silistra și Dobric.

Analizând organizarea administrativ-teritorială pe euroregiuni de cooperare transfrontalieră am constatat unele inconveniente din cauza apariției unor indici de hipertrofiere a orașelor/municipiilor extrem de mari.

Am analizat sistemele de organizare teritorială atât la nivel european cât și global și am dat câteva exemple analitice care au contribuit la susținerea ideii de optimizare a organizării administrativ-teritoriale a României și a cooperării transfrontaliere. Problema este dacă poate fi înțeleasă optimizarea ca o revenire la vechile județe și o redare a funcțiilor politico-administrative unor orașe care au fost reședințe de județ în perioada interbelică, sau dacă trebuie mai degrabă înțeleasă ca o necesitate de integrare a României în Uniunea Europeană și de construire a unor unități administrative compatibile.

Modelul de optimizare propus de Dănuț Radu Săgeată[12] se bazează pe un compromis între tradiție și necesitatea organizării științifice a spațiului și are la bază stabilirea unor nivele ierarhice clare și susținerea unor procese reale de descentralizare și deconcentrare. Modelul

are la bază regiunile istorice, iar construcţia unităţilor administrative se axează ulterior pe sistemele urbane şi pe relaţiile dintre principalele oraşe cu funcţii de centre capabile să exercite funcţii regionale.

În consecinţă, fundamentarea opţiunii noastre de organizare a spaţiului pe euroregiuni de cooperare transfrontalieră are la bază următoarele aspecte: caracterul natural şi voluntar al organizării spaţiului geografic; tipuri de regiuni; organizarea administrativ-teritorială; unităţile administrativ-teritoriale; funcţia politico-administrativă.

Funcţia politico-administrativă are un rol esenţial deoarece aceasta este un produs al cadrului natural, care printr-un ansamblu de factori stimulatori sau restrictivi (poziţia geografică, resursele de materii prime şi de forţă de muncă etc.) a condiţionat dezvoltarea oraşelor din regiunea pe care dorim să o integrăm într-o euroregiune. Dar în cazul localităţilor cu funcţie politico-administrativă, determinant este factorul subiectiv, reprezentat de organele de decizie (politico-administrativă) care pot modifica „destinul" unor localităţi în favoarea sau împotriva cursului lor firesc, natural.

Deciziile politico-administrative au ca rezultat organizarea administrativ-teritorială, care poate fi concordantă cu realităţile din teren sau, din contră, poate fi rezultatul unor factori subiectivi, arbitrari. Aceşti factori perturbă dezvoltarea normală a unor colectivităţi teritoriale regionale şi cooperarea transfrontalieră normală. Vom încerca să arătăm care este preţul acestor disfuncţionalităţi.

Realizarea unor obiective industriale şi exploatarea industrială a unor regiuni (euroregiuni) reprezintă principalul scop al deciziilor politico-administrative. Ca urmare (euro)regiunea respectivă devine, din colectivităţi locale constituite pe baza unor afinităţi istorice, datorate complementarităţii potenţialului natural şi al tipului de economie tradiţională, a moştenirilor culturale şi spirituale comune, spaţiu de dezvoltare industrială sau de exploatare a unor resurse naturale. Centrele administrative se dezvoltă hipertrofic ca urmare a populaţiei migratorie; apar disfuncţionalităţi în asimilarea noilor veniţi concretizate în fenomene sociale marginale, se dezvoltă oraşele industriale, iar în mediul rural, sistematizarea subminează sistemul social şi productiv tradiţional, accentuând migraţia spre marile oraşe. Astfel de fenomene marchează profund spaţiul (euro)regiunii respective cu consecinţe, atât la nivel spaţial, cât şi la nivel psihologic. Se creează astfel noi dependenţe macrospaţiale între aşezările umane, noi influenţe şi polarizări, amplificate în multe cazuri artificial, prin schimbarea neadecvată a statutului administrativ al unor localităţi.

Cu excepţia celor mai mici state, constituite dintr-o singură localitate, al cărei teritoriu este de maxim câţiva kilometri pătraţi (Vatican, Monaco), fiecare stat are mai multe localităţi urbane care sunt nuclee de polarizare pentru zonele rurale limitrofe. Se formează astfel centre de convergenţă a fluxurilor regionale şi transfrontaliere corespunzătoare localităţilor şi zone de divergenţă, corespunzătoare arealelor de discontinuitate. Apare astfel o organizare funcţională a teritoriului, în funcţie de omogenităţile funcţionale a spaţiilor sociale, cu un caracter dinamic, tranzitoriu, determinat de evoluţia localităţilor. Necesitatea exercitării puterii centrale pe întregul teritoriu naţional, impune o organizare politico-administrativă, pentru ca, în interiorul statului să nu apară zone privilegiate, cu atribuţii extra-constituţionale.

Aşadar, organizarea spaţiului, inclusiv al unei regiuni (euroregiuni), este rezultatul a două tipuri de procese: unele cu caracter voluntar, (rezultate din deciziile politico-administrative) şi autoorganizarea ca tendinţă de reechilibrare a sistemelor teritoriale în raport de disfuncţionalităţile induse de factorii externi. În aceste interacţiuni, localităţile joacă un rol privilegiat, constituindu-se în nuclee structurante pentru spaţiile limitrofe.

Organizarea funcţională a teritoriului pe regiuni (euroregiuni) are la bază procesele complexe de geneză şi evoluţie a spaţiilor sociale ce constau mai întâi din apariţia unor noi tipuri de relaţii între localităţile preexistente şi apoi se manifestă un proces de generalizare a acestora, de teritorializare a relaţiilor sociale, culturale şi economice, prin asocierea la acestea a unor instituţii, forme, simboluri, expresii, limbaje etc. Apar astfel regiunile monoetnice şi/sau monoculturale, ai căror locuitori se caracterizează prin puternice sentimente de apartenenţă la respectivele regiuni (sentimente cunoscute sub termenul de „patriotism local") şi printr-un puternic spirit de rezistenţă la schimbare. Acestea sunt structurile regionale cele mai coerente, care şi-au dovedit unitatea şi viabilitatea de-a lungul timpului.

Intervenţia factorului politic determină aceste modele de organizare. Guvernele autoritare (dictatoriale) încearcă să creeze structuri administrative orientate politic, care să nu permită regruparea opoziţiei, manipulând regiunile care le sprijină. Acestea vor evita organizarea unor teritorii care să posede puternice tradiţii istorice sau care să conţină grupuri sociale legate între ele prin sentimentul apartenenţei la o anumită comunitate, căutând să despartă aceste entităţi prin limite administrative. Din potrivă, sistemele politice democratice îşi organizează unităţile administrative în funcţie de comunităţile culturale istorice. În consecinţă, alternanţa guvernelor democratice cu cele autoritare determină în multe cazuri şi schimbări în organizarea administrativ-teritorială, iar unităţile administrative modelate după criterii economice sunt tributare schimbărilor economice. Istoria a demonstrat că aceste tipuri de structuri din România anilor 1940-1944 au rezistat fie în perioada dictaturii lui Carol al ll-lea, fie în timpul dictaturii lui Hitler şi Horty (alipirea părţii de nord a Ardealului la Ungaria hortyistă) iar organizarea pe regiuni şi raioane orientate politic, a dispărut odată cu influenţa sovietică. Pentru guvernele birocratice este necesară o organizare în structuri administrative cât mai asemănătoare între ele ca suprafaţă, populaţie şi ca mod de organizare a administraţiei. Sistemul administrativ judicios organizat alcătuit din diviziuni uniforme, asigură cadrul adecvat de aplicare la nivel local a deciziilor puterii centrale.

Organizarea administrativ-teritorială, ca formă de regionare politico-socială reprezintă o consecinţă şi o

premisă a dezvoltării social-economice a unui stat şi totodată baza opţiunii cooperării regionale transfrontaliere.

Rezultă că regiunile sunt porţiuni din teritoriul unui stat stabilite prin acte normative, în care autoritatea este exercitată de către o instituţie administrativă subordonată puterii centrale. Gradul de subordonare este stabilit prin Constituţie şi este exprimat prin tutela administrativă, ceea ce urmăreşte apărarea intereselor publice ale statului şi punerea în aplicare a legilor. Aceasta este o deosebire esenţială între statul unitar care recunoaşte autonomia locală şi statul federal, în care instituţia tutelei nu există în raporturile dintre federaţie şi componentele sale.

Structurarea administrativ-teritorială este modalitatea de reflectare în teritoriu a deciziilor politico-administrative, ca o expresie a politicii naţionale (de stat).

Rolul factorului politic este determinant în statele cu structură federală, a căror autoritate este transferată la nivel local, dar în statele cu structură centralizată, bazate pe delegarea autorităţii (cazul României), funcţia centrelor coordonatoare de nivel local este preponderent administrativă. Aşadar, unităţile politico-administrative sunt formaţiunile statale din interiorul statelor federale (state, provincii, teritorii etc.) spre deosebire de cele administrative, corespunzătoare statelor unitare, a căror teritoriu conform constituţiei este indivizibil, ca în situaţia României.

În statele politice autoritare, bazate pe decizii centralizate şi arbitrare, dinamica localităţilor investite cu această funcţie şi indirect a unităţilor administrativ-teritoriale aflate sub influenţa lor este dictată de factorul politic. În sistemele democratice, în care deciziile politice sunt argumentate de funcţionalitatea teritoriului, rolul comunităţilor locale fiind preponderent, aceste localităţi au o dinamică naturală, condiţionată de mediul economico-social.

Tipurile şi intensitatea impactului elementelor structurante induse de funcţia politico-administrativă asupra spaţiului geografic diferă în funcţie de mărimea şi caracteristicile unităţilor administrativ-teritoriale. De aceea, este necesară structurarea analizei în raport de nivelul de organizare spaţială macroteritorial (la nivelul structurilor administrative de tip regional şi euroregional).

Argumentul identităţii etnice şi culturale ca factor de diferenţiere regională a condus la cristalizarea a trei modele privind regionarea politico-administrativă, care stau la baza fundamentării teoretice a celor trei tipuri de structură statală: federală, unitară şi regională.

Modelul autonomist-etnocratic are la bază criteriile etnice şi culturale ca factori de diferenţiere regională. Analiza autorului porneşte de la un presupus fenomen de „erodare” a statului naţional, în faţa afirmării satului-regiune şi vizează organizarea teritoriului pe baza teritoriilor omogene etnic şi cultural, prin garantarea constituţională a autonomiei.

Sistemul federal presupune existenţa unei comunităţi de entităţi politico-administrative care poartă diferite denumiri: state în S.U.A., Australia, India, Malaysia, Mexic sau Venezuela; provincii - în Canada, Republica Africa de Sud sau Argentina; cantoane în Elveţia; regiuni în Belgia; landuri în Germania şi Austria; emirate (Emiratele Arabe Unite); republici autonome, regiuni autonome, teritorii, districte - în Rusia etc. Aceste unităţi politico-administrative sunt caracterizate printr-o largă autonomie, reprezentate printr-un singur subiect de drept internaţional, (printr-un guvern central) şi câte un guvern local pentru fiecare stat membru. Dizolvarea autorităţii centrale se face prin transferarea sa la nivel local, cele două tipuri de guverne având personalităţi şi competenţe distincte. La nivel central sunt soluţionate problemele comune. Federalismul rezolvă problema unităţii statale prin realizarea unui echilibru între forţele centripete şi cele centrifuge, ceea ce este eficient acolo unde comunităţile regionale doresc uniunea pentru a beneficia de anumite avantaje politice sau economice, dar fără să-şi piardă identitatea.

Experienţa internaţională a ultimelor decenii a demonstrat însă ineficienţa federalismului pe criterii etnice (colapsul URSS şi a fostei Iugoslavii, dezmembrarea Cehoslovaciei, fragilitatea Bosniei şi Herţegovinei sau a fostei federaţii Serbia şi Muntenegru), modelele cele mai viabile de structuri federale fiind cele bazate pe argumente de natură istorică şi culturală (Germania şi Austria); lingvistică (Belgia, Elveţia), sau colonială - în situaţia statelor federale constituite prin unificarea unor foste colonii (SUA, Canada, Australia etc.). Acestea se caracterizează prin disproporţii evidente atât sub raport teritorial, cât şi al potenţialului economic şi demografic, rezultat al menţinerii identităţii regionale de-a lungul timpului.

În cazul regionalizării pe criterii etnice o problemă spinoasă o constituie marea diversitate a grupurilor etnice - acestea variind de la comunităţi izolate, de câteva zeci sau sute de persoane, până la grupuri etnice foarte mari de sute de mii şi milioane de oameni, fapt ce impune o mare diversitate a mărimii şi structurii unităţilor regionale. Situaţia se complică şi mai mult în cazul grupurilor etnice amestecate şi intercalate - cazul fostei Iugoslavii sau a unor regiuni din spaţiul ex-sovietic, unde constituirea unor structuri regionale exclusiv după apartenenţa etnică ar fi neviabilă, dacă nu chiar imposibilă (s-ar ajunge la structuri extrem de fragmentate, de tipul fostelor bantustane sud-africane). La aceasta se adaugă şi efectul psihologic indus de segregarea pe criterii etnice.

State imense atât ca potenţial demografic, cât şi ca teritoriu au o structură unitară (China), în timp ce state reduse ca suprafaţă şi populaţie sunt organizate pe baze federale (Elveţia, Belgia, Austria, Malaysia, Emiratele Arabe Unite); state cu populaţie relativ eterogenă etnic au o organizare unitară (cele desprinse din fosta U.R.S.S sau state vest-europene devenite multinaţionale ca urmare a imigrărilor masive), iar state relativ omogene etnic sunt organizate după sistem federal (Germania şi Austria fiind cazuri reprezentative).

Modelul liberal-democratic, susţinut de Georges Pompidou, a apărut ca o replică a modelului autonomist-etnocratic, fundamentând teoretic organizarea regională după criterii unitare. Regiunea este plasată ca o autoritate delegată în raport cu statul; statul nu delegă regiunii atributele sale, ci autoritatea necesară exerciţiului regional al acestor atribute, autoritate exprimată prin tutela administrativă. Regiunea nu este o instituţie etnică, ci una admi-

nistrativă, garanţie a statalităţii pe suport naţional fiind un instrument de implementare a politicilor publice unitare ale statului, configuraţia sa grefându-se pe unităţile administrativ-teritoriale de rang inferior (regionalismul francez).

Din punct de vedere teoretic, statul unitar se caracterizează printr-un înalt grad de omogenitate şi coeziune internă, rezultat al unor particularităţi distincte, care-l deosebesc de cel federal.

Din cele aproximativ 200 de state ale lumii contemporane, peste 150 sunt organizate după criterii unitare, însă puţine dintre acestea se apropie de modelul statului unitar ideal. Din acest punct de vedere, Franţa este considerată un bun exemplu, având o suprafaţă medie (mare după standardele europene), o formă compactă, o singură arie centrală, de veche tradiţie, situată în partea sa central-nordică şi cu o populaţie numeroasă şi relativ omogenă. Deosebirea fundamentală dintre cele două modele de organizare administrativ-teritorială constă în tipul descentralizării: prin **delegarea autorităţii** de la nivel central la nivel local (în cazul modelului liberal-democratic), în vreme ce modelul autonomist-etnocratic are la bază **destrămarea autorităţii**, prin transferarea acesteia de la nivelul statului la cel al autorităţilor locale. Primul tip de regionalism se caracterizează prin autoadministrare; al doilea, prin autodeterminare. Evident că pentru o euro-regiune este benefic primul tip de regionalism, respectiv prin delegarea autorităţii de la nivel central la cel local.

Cea de-a treia categorie de state (modelul autonomiilor regionale) o formează statele unitare compuse sau statele regionale (termen sugerat de Juan Fernando[13]), în care distincţia dintre tipul federal şi cel unitar nu este foarte strictă. Statul regional a apărut în acele state unitare în care s-a acordat o anumită autonomie unor regiuni, în general distincte din punct de vedere etnic şi cultural sau depărtate de aria centrală, distribuţia puterii fiind foarte asemănătoare cu cea din sistemul federal. Tendinţele secesioniste dezvoltate în astfel de regiuni (Ulster, Scoţia, Catalonia, Ţara Bascilor, Lombardia etc.) au generat modelul de organizare administrativ-teritorială ce are la bază autonomiile regionale. Acesta a fost iniţiat în Regatul Unit prin acordarea unor autonomii din ce în ce mai largi Ulsterului, Scoţiei şi Ţării Galilor, autonomie concretizată prin constituirea în aceste provincii a unor guverne locale. De aici modelul s-a extins mai întâi în vestul Europei (Italia, Spania, Portugalia, Belgia, Danemarca), iar de aici în întreaga lume.

Modelul regional este diferit de la un stat la altul în funcţie de gradul de autonomie şi de domeniile de competenţă ale autorităţilor locale. Există două variante care se diferenţiază: una în care statele unitare cu populaţie minoritară permit funcţionarea unor guverne regionale cu puteri legislative şi cu responsabilităţi funcţionale (Regatul Unit, Spania, Italia), cealaltă în care acestea sunt asociate (politic, economic sau militar) cu anumite comunităţi, fără însă ca acestea să-şi piardă identitatea culturală şi organizaţiile politice. Ca exemple putem da insulele din apropierea unor state unitare, care au intrat sau au rămas în uniune cu acestea: Azore sau Madeira (Portugalia); Baleare şi Canare (Spania); Aaland (Finlanda); Groenlanda şi Feroe (Danemarca) etc.[14]

Se remarcă evident caracterul biunivoc al acestor relaţii: în primul rând, atitudinea puterii centrale faţă de comunităţile teritoriale-locale ce alcătuiesc regiunile; în al doilea rând răspunsul acestora la stimulii externi concretizaţi prin măsurile de planificare regională. În prima situaţie, contrastele teritoriale se privesc dinspre nivelul central spre cel local (regionalizare); în cea de a doua rolul esenţial revine actorilor locali care se autodefinesc în raport cu puterea centrală (regionalism). Ca urmare, gradul de regionalizare depinde mult de modul în care autorităţile centrale reuşesc să delege la nivel substatal (regional) o parte din autoritatea lor administrativă, politică, educaţională şi economică.[15]

Structura etnică nu reprezintă un element cheie în definirea statului regional, aşa cum este şi în cazul federalismului. Sunt state ale căror regiuni s-au impus pe baza diferenţierilor etnice şi culturale - Regatul Unit (Scoţia, Ţara Galilor, Irlanda de Nord); Spania (Catalonia, Ţara Bascilor); Italia (Tirolul de Sud), după cum organizare regională au şi unele state cu o structură etnică relativ omogenă (Olanda, Danemarca, Norvegia, Suedia, Finlanda etc.).[16]

Organizarea administrativ-teritorială, ca formă de exprimare geografică a sistemelor politice, presupune diseminarea puterii în teritoriu la anumite nivele instituţionale (de bază sunt cele regionale şi cele locale).

Dacă în spaţiul occidental s-a impus modelul regional, caracterizat prin existenţa unui nivel intermediar inferior şi a altuia intermediar superior, de mari dimensiuni, cu un important potenţial demografic şi economic, care preia o parte din atribuţiile statului, în Europa Centrală şi de Est cel mai des utilizat a fost sistemul departamental. Abia după 1990, unele state (Polonia, Ungaria) au trecut la sistemul regional, ca o premisă a interconectării acestora la sistemul regional european. Franţa, şi-a perfecţionat sistemul regional prin adăugarea între nivelul departamental (96 unităţi) şi cel comunal a unor nivele inferioare, tradiţionale, de desconcentrare administrativă (arondismentele şi cantoanele).[17]

În România, guvernarea se făcea după sistemul regional, după cel de-al Doilea Război Mondial, iar în actuala organizare administrativ-teritorială, în sistemul departamental. Dacă nivelul de organizare federal este exclus în cazul României, caracterul unitar al statului fiind reglementat prin Constituţie, apreciem că un model de optimizare a organizării administrativ-teritoriale ar trebui să se bazeze pe nivelele central (naţional), regional (regiuni administrative constituite pe baza provinciilor istorice sau a sistemelor urbane regionale), departamental (judeţe), subdepartamental (structuri administrative de tipul plaselor interbelice), comunal (municipii, oraşe şi comune) şi subcomunal (sectoare administrative în cadrul oraşelor mari şi sate în cadrul comunelor. Nivelul regional şi cel departamental (judeţean) ar constitui trepte de autonomie locală, unităţile inferioare constituind doar structuri de desconcentrare a serviciilor şi de redistribuire a fondurilor la nivel local (situaţie asemănătoare arondis-

mentelor, cantoanelor şi comunelor franceze)[18]. Conchidem că, „spaţiile transfrontaliere reprezintă arii extrem de vulnerabile la schimbările geografice”, dar cu toate acestea pe măsura intensificării fluxurilor transfrontaliere şi a optimizării cooperării, euroregiunile devin tot mai mult structuri teritoriale viabile cu o personalitate proprie.

Criteriul bazat pe identitatea culturală şi etnică nu îşi demonstrează viabilitatea în cazul României.[19]

Deoarece Euroregiunea Giurgiu-Ruse este prea mică în comparaţie cu standardele europene (tabelul nr. 1) optăm pentru o euroregiune mai mare denumită „Giurgiu-Ruse-2” conform figurii nr. 1, care să aibă unităţile administrativ-teritoriale trecute în tabelul nr. 2.

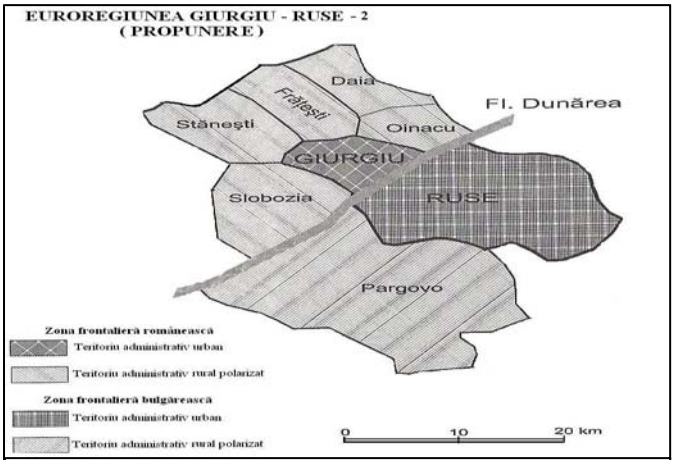


Figura nr. 1. Euroregiunea Giurgiu-Ruse- 2 (Propunere)

GIURGIU		RUSE	
Slobozia	6	Pargovo	10
Stăneşti	12		
Frăţeşti	9		
Daia	12		
Oinacu	11		

Tabelul nr. 2. Unităţile administrativ-teritoriale ce alcătuiesc Euroregiunea Giurgiu-Ruse-2 şi distanţele în km faţă de nucleele polarizatoare

Deoarece „Euroregiunea Carpatica” are o suprafaţă prea mare (161.192 km^2) propunem înfiinţarea unei noi euroregiuni denumită „Carpaţi - 2” care să cuprindă 4 judeţe din Ungaria, 5 judeţe din Slovacia, 3 voievodate din Polonia, 3 regiuni din Ucraina (inclusiv Cernăuţi) şi 5 judeţe din România (Botoşani, Maramureş, Satu Mare, Sălaj şi Suceava). Astfel suprafaţa euroregiunii se va reduce la aproximativ 100.000 km^2 şi un număr de aproximativ 11 milioane locuitori, ceea ce ar permite o optimizare a funcţionării sale şi o mai bună integrare în Uniunea Europeană.

În locul Euroregiunii „Dunăre-Criş-Mureş-Tisa”, care ocupă o suprafaţă destul de mare în raport de standardele europene, propunem o altă euroregiune „Dunăre-Mureş-Tisa-2” care va acoperi o suprafaţă şi o populaţie mult mai apropiate de aceste standarde. Aceasta ar avea, conform opţiunii noastre 3 judeţe din Ungaria şi 3 din România (Timiş, Arad şi Caraş-Severin).

[8] Tratatul de instituire a unei constituţii pentru Europa (proiect), Institutul European din România, p. 88.
[9] Dănuţ Radu Săgeată, *Modele de regionare politico-administrativă*, Colecţia Geografie Politică, Editura TOP FORM, Bucureşti, 2004, p. 5.
[10] http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Romanian/106-Romanian.pdf.
[11] Conform legii privind modificarea art.2 din Ordonanţa Guvernului nr.120/1998 pentru ratificarea de către România a Convenţiei–cadru europene privind cooperarea transfrontalieră a colectivităţilor sau autorităţilor teritoriale, adoptată la Madrid la 21 mai 1980, http://www.cdep.ro/proiecte/2003/100/00/0/leg_pl100_03.pdf
[12] Dănuţ Radu Săgeată, *op.cit.*, p. 5.
[13] Juan Fernando, *El Estado Unitoario, El Federal y El Estado Regional*, Madrid, 1979, p. 15.
[14] Dănuţ Radu Săgeată, *op.cit.*, p. 12.
[15] Ibidem.
[16] Ibidem.
[17] Ibidem, p. 13.
[18] Ibidem, p. 14.
[19] Ibidem.

PROPUNERE:

• Prin prezenta lucrare se optează pentru organizarea administrativ – teritorială a României după un sistem regional, pornit de la provinciile istorice, ce corespund unor spaţii mentale puternic conturate, cu relaţii funcţionale (infrastructură şi sisteme de interacţiune umană) bine individualizate, al căror rol ar trebui amplificat. Nivelul mediu ar urma să fie reprezentat de cel departamental (judeţean), rolul regiunilor de dezvoltare rămânând doar teritorial-statistic, nu şi administrativ, ci acela de a stabili relaţii în cadrul unor euroregiuni.

***COLOCVIU STRATEGIC* este o publicație a Centrului de Studii Strategice de Apărare și Securitate ce include rezumate ale temelor de cercetare științifică, conferințelor, simpozioanelor, seminariilor, meselor rotunde, opinii și puncte de vedere ale unor personalități de marcă din armată și societate, din țară și străinătate, implicate în cercetarea științifică din domeniul securității.**

Publicație realizată cu sprijinul Editurii și Tipografiei
Universității Naționale de Apărare „Carol I"
Tehnoredactare computerizată: Mirela ATANASIU
Supliment al revistei *IMPACT STRATEGIC*
ISSN: 1582-6511; B: 0162/22/2012

Centrul de Studii Strategice de Apărare și Securitate
Șos. Panduri, nr. 68-72, Sector 5, București
Telefon: 021.319.56.04, Fax 021.319.55.93
e-mail: cssas@unap.ro
http//:cssas.unap.ro